

RESEÑA DE LIBROS *

014.3

SIGUÁN SOLER, MIGUEL: *Educación y desarrollo*. Escuela Nacional de Administración Pública. Colección «Conferencias y Documentos», octubre 1966, 47 pp.

Siguán cree que en torno a la educación es donde se va a jugar el destino de nuestro país, y de ahí su preocupación por el tema.

En los primeros teóricos del desarrollo la educación quedaba al margen de su análisis, pero actualmente están íntimamente conectadas la idea de instrucción y de progresos económicos.

* Los libros reseñados en el texto figuran en la Biblioteca de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Para que el trabajo sea verdaderamente rentable es preciso que sea calificado, y por tanto el planeamiento del desarrollo incluye el planeamiento de la educación. Este planeamiento se apoya en:

1.º Cálculo de la proporción óptima de recursos totales del país que es posible y deseable destinar a la educación.

2.º Previsión de las necesidades profesionales futuras por categorías y coste de la educación necesaria.

3.º Ordenación de las prioridades en el interior del sistema de la enseñanza.

Las actuales deficiencias en orden al desarrollo son fundamentalmente: una enseñanza primaria insuficiente, formación profesional obrera

también insuficiente y un déficit de técnicos medios y superiores, a lo que hay que añadir, un déficit en el personal docente y en la investigación.

El desarrollo económico no puede llevarse a cabo sin un desarrollo paralelo en lo social, lo que origina una interdependencia de ambos campos. La educación, como preparación para ocupar un puesto en la sociedad, se integra a la vez en estructuras económicas y sociales y, por tanto, su mejora repercute en ambas direcciones. Factor esencial en este desarrollo es la igualdad de oportunidades que sólo se logra por una educación generalizada a toda la población.

Tras este análisis de las deficiencias de la educación, Siguán hace un estudio de la reforma necesaria. Según él, los puntos fundamentales son la desaparición del dualismo existente en la enseñanza primaria, prolongando ésta en dos o tres años para todos los escolares y a partir de ella comenzar el bachillerato, la formación de un plan conjunto de formación profesional con una mayor conexión de éste con la enseñanza primaria y la técnica y profesional superior.

El objetivo de la educación ha de ser, pues, el de dar a todos los hombres la posibilidad de alcanzar su plenitud y, dada la estructura de la sociedad actual, esta plenitud debe unir tanto el ideal humanista como el perfeccionamiento profesional. Esta unión implica, sin embargo, tres problemas fundamentales. En primer lugar, la educación ha de conjugar la ambición de progreso individual con el sentido de responsabilidad social. En segundo lugar, hay que sintetizar instrucción teórica y formación práctica y, por último, el tercer problema

es el de la síntesis de especialización y formación cultural.—F. R. L.-D.

AURELIO GUAITA: *La revisión de la ley de Procedimiento administrativo*. Colección «Conferencias y Documentos». Ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1966, 77 pp.

En cumplimiento de la disposición final quinta de la ley del 58 (que faculta al Gobierno para introducir cada tres años las reformas estimadas convenientes), la ley de 2 de diciembre de 1963 ha establecido la revisión de la ley de Procedimiento administrativo.

Estima Guaita que —a pesar del alborozo con que se recibió la reforma en algún sector doctrinal (González Pérez, Vallina, Entrena Cuesta, etc.)— era por ahora completamente innecesaria. La ley de Procedimiento no necesitaba ninguna «puesta al día». Y aunque así fuese no cree que ganen mucho las disposiciones legales con un constante manoseo. No se trata, por supuesto, de una defensa a ultranza del inmovilismo legislativo, sino de la afirmación de que las leyes deben de ser reformadas sólo cuando lo reclamen las circunstancias sociales, políticas, económicas, etcétera.

La revisión, no obstante, se lleva a cabo y afecta a doce artículos.

En primer lugar, el artículo 70, que trata del derecho que tiene toda persona, natural o jurídica, de dirigir instancias y peticiones a las autoridades y organismos de la Administración del Estado. Su revisión ha venido impuesta por la promulgación de la ley de 22 de diciembre de 1960, reguladora del derecho de petición.

Señala Guaita que, puesto que este derecho no está regulado en la LPA sino en la citada ley de 1960, quizá lo más conveniente hubiera sido aligerar el artículo 70, suprimiendo toda alusión al derecho de petición, en vez de referirse a él y, claro es, no regularlo.

Además, modificado este artículo 70, debió reformarse también el 39 de la LRJAE, que tiene la misma redacción literal.

El artículo 110. La reforma de este artículo era conveniente y, desde luego, ha mejorado su redacción actual. Sin embargo, no se funda esta conveniencia en las razones que dice la ley (dudas interpretativas en su aplicación), sino en la necesidad de eliminación del «supuesto imposible», que implicaba el hecho de que, transcurridos cuatro años desde que se dictó un acto administrativo, la Administración no pudiese ni anularlo por sí, ni promover un proceso de lesividad.

Se reforman también los artículos 10, 34, 66, 77, 99, 116 y 117. Su modificación es en todo caso pequeña y en algunos supuestos (como ocurre con el artículo 10) levisima. Se persigue generalmente reforzar las garantías de los interesados, anhelo ya advertido en otras reformas de la LPA.

La nueva ley modifica también el artículo 94, del silencio administrativo, tratando—dice la exposición de motivos—de reforzar más enérgicamente el deber de la Administración de resolver expresamente. Se estudian las consecuencias de la reforma y la manera en que ésta se ha hecho.

La revisión del artículo 122 ha sido doble: de una parte, se establece

que el recurso de súplica o alzada podrá interponerse no sólo ante el Consejo de Ministros o la Presidencia del Gobierno, sino también ante las comisiones delegadas del Gobierno. Es éste un retoque conveniente, aunque sin duda de escasa relevancia.

Mayor trascendencia tiene la reforma del párrafo 2.º de este artículo 122, que establece, como regla general, el carácter único del recurso de alzada. La reforma es importante: 1.º, porque aún quedaban casos en que cabía interponer dos recursos de alzada sucesivos; 2.º, porque, si alguna vez la Administración española se desconcentra, ciertos actos, por ejemplo, que corresponden actualmente a una dirección general, pasarían a la competencia de sus delegaciones provinciales, y el único recurso de alzada posible se interpondría ante aquélla, evitando que el asunto llegase hasta el ministro, y 3.º, la reforma tendría grandes repercusiones a los efectos de competencia de los distintos tribunales contenciosos.

Aparte de la revisión de los 12 artículos que ya hemos señalado, se anunció en el proyecto la de otros dos: el 45 y 95, que, sin embargo, no han pasado a la ley de 1963.

La revisión del artículo 45 no revestía excesiva importancia, pero hubiera estado justificada, pues este precepto habla de la validez y eficacia de los actos administrativos en unos términos que, realmente, inducen a confusión.

En cuanto al artículo 95 hay que alegrarse de que no se haya llevado a cabo la reforma anunciada, que consistía en determinar que el silencio positivo sólo podría establecerse por una ley, no por un reglamento.

Ya expresamos al principio la idea de que la revisión era perfectamente aplazable, pero si se opina de otro modo se puede pensar también en la reforma de otros preceptos no revisados en la ley del 63. Así ocurre —dice Guaita— con los artículos 85-2, 101, 109, 112 y 145-3; así mismo con la regulación del silencio administrativo; con el recurso de reposición potestativo previo al contencioso —gran equivocación, dice, de la LPA—, señalando además que la revisión debió aprovecharse para aclarar dos cuestiones relativas a recursos: una se refiere al ámbito de aplicación de la propia ley, que en principio sólo alcanza a la Administración del Estado, en el supuesto de un recurso promovido contra un acto de un ayuntamiento y que ha de resolver un órgano de la Administración estatal, ¿es materia local o materia central?

La otra cuestión es la siguiente, cuando un acto que pone fin a la vía administrativa ha sido dictado por delegación, el recurso de reposición, previo al contencioso, ¿debe interponerse ante el órgano delegante o ante el delegado?

Por último, expone Guaita dos sugerencias en relación con la LPA:

a) Reunir en un texto único todas las disposiciones complementarias dictadas para su ejecución.

b) Que la Administración se esfuerce en dar cumplimiento a algunos preceptos capitales de la ley (3, 29, 32, 35, 61, 78, etc.), que todavía están esperando el soplo vital que ha de animarlos.

Concluye señalando que más que revisar la LPA, nuestra preocupación debe ser la de actuar sus nobles y grandes posibilidades.—P. G. M.

SALVADOR GRAU: *Comentarios a la ley y reglamento de Montes*. Madrid, 1966; 747 pp.

Como hace notar Ballarín en el prólogo que ha escrito para esta obra, Salvador Grau une a su preparación general de jurista la gran experiencia en materia forestal que le da el haber servido durante largo tiempo a la Administración en puestos verdaderamente decisivos para el conocimiento de los problemas jurídico-prácticos que abundan en ese campo. Ello hace de él una autoridad sobradamente conocida entre quienes se interesan por tales problemas —lo que hace superflua una más detenida presentación—, y de las más idóneas para acometer una seria obra de comentario a la actual legislación de Montes, como la que ahora nos ofrece, que —también con Ballarín— consideramos del mayor interés. Legislación compuesta, fundamentalmente, como se sabe, por la ley de 8 de junio de 1957 y el reglamento de 22 de febrero de 1962.

La obra, bien editada y presentada por lo que se refiere al aspecto tipográfico, está integrada en un solo tomo de casi ochocientas páginas, de contenido denso y cuidadosamente reflexionado, entretejido de un notable cortejo legal, doctrinal y jurisprudencial.

Comienza con una introducción —que, es tal vez, lo más interesante de la obra, en cuanto que se trata de una visión crítica general, algo así como la condensación del pensamiento de Grau en la materia—, en la que va examinando y comentando, uno por uno, los siete puntos que el autor considera como las líneas maestras o pilares fundamentales en los que se basa la nueva le-

gislación forestal española, a la que, además, caracterizan. Dichos puntos son:

1. Aspiración codificadora.
2. La subjetivación de la relación jurídica de propiedad forestal.
3. La tutela de la riqueza forestal pública.
4. El intervencionismo en la riqueza forestal privada.
5. La obra de la repoblación forestal.
6. La modernización de las estructuras administrativas.
7. El Derecho penal especial de Montes.

En estas primeras páginas introductorias expone Grau lo esencial de su pensamiento. De lo más lúcido de la obra es la crítica que hace de la prohibición de ejercitar las acciones del artículo 41 de la ley Hipotecaria frente a los montes catalogados, y de ella entresacamos los siguientes párrafos:

«Excluir la posibilidad material de que se actúe con las acciones del artículo 41 de la ley Hipotecaria, hubiera sido mejor que suprimir su ejercicio». «Para hacer materialmente imposible el ejercicio de las acciones reales del artículo 41 de la ley Hipotecaria, respecto a los montes catalogados, era más que suficiente con la inscripción de los mismos en el registro.» «Con lo que actualmente aparece dispuesto en la ley de Montes, cuando se trata de montes catalogados no se está *prima facie* al contenido del registro, sino al contenido del catálogo..., resultando tan poco respetuoso con el principio de legitimación registral...»

Es en base a las ideas expuestas en la introducción que Grau acomete la tarea de comentar, uno por uno,

los artículos de la ley y del reglamento.

Comienza por transcribir literalmente el preámbulo de la ley de Montes de 8 de junio de 1957 y el preámbulo del decreto de 22 de febrero de 1962 aprobando el reglamento, en los que se contienen las respectivas exposiciones de motivos.

Sigue el grueso de la obra, esto es, el comentario detallado de los artículos, con una sistemática que es, probablemente, la más adecuada para este tipo de trabajos: Se dedica un capítulo a cada uno de los capítulos de la ley, pero sin la distribución de éstos en títulos, que hubiera sido superflua y acaso perturbadora. Dentro de estos capítulos se transcribe cada uno de los artículos de la ley. Detrás de cada artículo va el comentario correspondiente y, en su caso, la jurisprudencia aplicable; y, a continuación, transcripción de los artículos del reglamento que corresponden a aquel artículo de la ley, seguidos del comentario oportuno y de la jurisprudencia cuando la hay. De esta manera, se estudian en conjunto cada grupo de artículos relacionados por un vínculo de contenido material y normativo: cada uno de los de la ley con todos los que en el reglamento desrollan aquél. Son de singular interés, y muy iluminadores en bastantes casos, los comentarios a ciertos artículos, especialmente los que se refieren a la propiedad forestal, a las inscripciones registrales y a los deslindes y amojonamientos, cuyos problemas, tan largamente debatidos, son abordados con decisión, conocimiento y amplitud de criterio.

Se copian, después, las disposiciones adicional, transitoria y final de la ley, con un brevísimo comenta-

rio; y las finales del reglamento. Se ofrece una utilísima bibliografía, en la que figuran, alfabéticamente, más de doscientos autores, españoles y extranjeros, y cerca de doscientas cincuenta obras, cuya consulta presenta interés para el estudio de la materia jurídico-forestal. Sigue una tabla cronológica de jurisprudencia, que abarca desde el año 1856. Termina la obra con un índice alfabético de material y el índice general.

En resumen, es esta obra, a nuestro juicio, una de las más importantes del momento para el conocimiento de las cuestiones jurídicas forestales derivadas de la vigente legislación española de los montes.—
J. M. H. T.

W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH:
Organisations Européennes. Ed. «Etablissements Emile Bruylant». Bruselas, 1966, 580 pp.

En este primer volumen el autor estudia las organizaciones de cooperación interestatal, a las que, sólo a veces, se les permite una acción de tímida integración. Estas organizaciones engloban a todos los países de Europa, tanto de la Europa occidental como de la socialista, y cuyos objetivos puedan ser, bien de orden científico, político y militar, social, cultural y jurídico, o bien económico.

El análisis de dichas organizaciones es fundamentalmente descriptivo y en él no emite ningún juicio de valor sobre su ideología o sus distintas formas de actuar.

Tras una primera parte dedicada a unas consideraciones generales, Ganshof estudia, en primer lugar, las organizaciones de la Europa geográ-

fica. Forman parte de este tipo de organizaciones la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (EOE), las organizaciones de transportes como la comisión central para la navegación por el Rin o comisión central del Rin, la Conferencia Europea de Ministros de Transportes (CEMT) y la Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (EUROCONTROL). Las organizaciones científicas como la Organización Europea de Investigación Nuclear (CERN), la Organización Europea para la puesta a punto y la construcción de propulsores de ingenios espaciales (ELDO).

En segundo lugar, analiza las organizaciones de los estados de derecho socialista y entre ellas el COMECON, el Banco Internacional de Cooperación Económica y la organización del Tratado de Varsovia. Esta última nace como réplica de la OTAN.

Por último, en tercer lugar, estudia las organizaciones de la Europa occidental, tanto desde el punto de vista de la cooperación política y militar como de la económica. En el primer aspecto destaca la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Europa Occidental (UEO); en el segundo, la Unión Económica Bélgica-luxemburguesa, el Benelux, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y su predecesora la OECE, y la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA). Ganshof analiza en cada una de estas organizaciones su régimen y creación, estatuto, estructura, composición, funcionamiento y su misión y competencias.

Dedica especial atención al Consejo de Europa, cuyo objetivo fun-

damental es, según el artículo 1.º de su estatuto, «... realizar una misión más estrecha entre sus miembros...»

Estas organizaciones europeas, que en general tienen carácter regional, ya que están formadas por un grupo reducido de Estado, tienen competencias reservadas a los Estados, pero para ejercerlas dependen de la buena voluntad de los Estados miembros. El órgano, compuesto por representantes de los diferentes Estados, decide por unanimidad y si esta decisión se toma de otra forma sólo están sujetos a ella aquellos que votaron afirmativamente.

Su desarrollo se debe a la creciente necesidad de negociaciones multilaterales sobre cuestiones que requieren una acción permanente en el plano internacional.—F. R. L.-D.

HAROLD ZINK: *Los sistemas contemporáneos de gobierno.* Ed. «Libreiros Mexicanos Reunidos». México, 1965; 1010 pp.

El propósito de esta ambiciosa obra es el estudio de los sistemas contemporáneos de gobierno entre sí y con el de los Estados Unidos. Justifica el autor su trabajo poniendo de relieve el gran interés que un estudio comparativo tiene para comprender y calibrar las instituciones del país propio. Habrá que darse cuenta del fundamento práctico de los organismos internacionales y entender los numerosos y complicados problemas mundiales de nuestro tiempo.

Se incluyen en el estudio no sólo los sistemas de gobierno de los países europeos, sino también algunos de América y Asia, aunque, desde luego, concediendo mayor atención a los primeros por la gran influencia que

sus instituciones políticas han ejercido en todo el mundo.

En este orden de preferencia goza de especial relieve el estudio de la influencia política de la Gran Bretaña, por ser este país el verdadero origen de las instituciones democráticas occidentales. Hace el autor una detallada consideración histórica acerca del desarrollo constitucional inglés y sobre las instituciones actuales: la Corona, la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores, el Parlamento, los partidos políticos, la ley y los tribunales.

La consideración del régimen francés es también minuciosa, aunque no tanto como la del británico. Después de poner el desarrollo constitucional desde 1789 hasta la V República, se estudian dentro de ésta el Gobierno, la Administración, la Justicia y los Tribunales, y el Gobierno regional y local, sin olvidar el funcionamiento de estas instituciones en Argelia y la Francia ultramarina.

Similar en extensión es el estudio dedicado a Alemania desde el imperio, pasando por la república de Weimar y el régimen nazi, hasta la República Federal de Alemania Occidental, cuyo sistema de gobierno es el que se considera más ampliamente, dando especial relieve al funcionamiento de los partidos en la vida pública.

Con mayor detalle se expone el sistema de la Unión Soviética, tanto por el importante papel que este país desempeña, como por el lugar único que ocupa en el bloque comunista. También aquí se hace una consideración histórica de Rusia antes de 1917, deteniéndose el autor en el estudio del partido comunista soviético, sus instrumentos, la máquina gubernamental, las actividades del Es-

tado-Partido y el gobierno regional y local.

Menor atención merece en esta obra la experiencia política de los países escandinavos, Canadá, Japón, la India y Latinoamérica, aún reconociendo el autor que algunos de estos países (Suecia y Noruega) representan un material único para el estudio de los gobiernos comparados.

En toda la obra se considera al Gobierno como una entidad en marcha. Y el propósito fundamental es presentar un análisis de las instituciones políticas, cómo existen y funcionan actualmente, aunque no se prescinde en modo alguno de las experiencias pasadas, imprescindibles para comprender el momento actual.—P. G. M.

W. J. M. MACKENZIE y J. W. GROVE: *La Administración Central en Gran Bretaña*. Colección Estudios Administrativos, núm. 8. Ed. Escuela Nacional de Administración Pública. Mayo 1966; 586 pp.

El propósito de esta obra es explicar el trabajo de los grandes departamentos centrales del Gobierno británico y de los distintos órganos de Administración que están subordinados a ellos directamente.

Podría decirse que el universo del Gobierno británico está compuesto de un número de mundos relativamente independiente, pero relacionados entre sí por la teoría constitucional y las necesidades prácticas de los negocios. Uno de estos mundos es el de los partidos políticos, Parlamento y Gobierno de Gabinete; otro es el de la Administración local; un tercero es el del Derecho, la abogacía y los Tribunales; un cuarto

es el área de los órganos semipúblicos, corporaciones públicas y asociaciones patrocinadas. Por último, un quinto mundo está constituido por la Administración Central, objeto de este estudio.

El plan general del libro es el siguiente:

En una primera parte se trata del Civil Service, de los hombres y las mujeres que constituyen la verdadera textura del sistema administrativo, al que se define, recogiendo la fórmula general adoptada por la Comisión Tomlin (1929-1931), como «conjunto de los servidores de la Corona, distintos de los titulares de cargos políticos o judiciales, que están empleados en una condición civil y cuya remuneración es pagada en su totalidad directamente de fondos votados por el Parlamento».

Contiene esta primera parte una completísima exposición de la organización y composición del servicio, ascenso y formación, y nivel de conducta profesional.

La parte segunda se dedica a explicar las tradiciones y reglas formales por las cuales los seres humanos se combinan en unidades efectivas de Administración (los departamentos) y los modos en que las formas estandarizadas de organización facilitan los contactos dentro de la Administración Central.

Se estudia la organización interna de los departamentos administrativos, en los que existe un equilibrio análogo entre la rigidez y la adaptación a las necesidades. En cierto aspecto, estos organismos deben ser considerados como individuos, producto de un proceso histórico que se ha mantenido sin alteración en su continuidad desde tiempos muy antiguos.

La tercera parte agrupa los elementos que dentro del sistema están específicamente relacionados con la coordinación y el control: la provisión de los servicios comunes, el control de la Tesorería y las funciones administrativas del Gabinete.

Se estudia este sistema de coordinación mediante dirección agrupando las normas de dirección bajo estos tres encabezamientos señalados. La posición de los departamentos de servicios comunes, que tienen, en efecto, poderes de dirección sobre una cierta variedad de servicios de orden interno; el sistema de contabilidad y financiero, a la cabeza del cual está la Tesorería; y la autoridad del Gabinete, la última y a menudo fuente tácita de todas las normas administrativas y fuente también de legislación.

Esta clasificación no es completamente realista, pero se aparece como la más natural al examinar el control central de la Administración; sus títulos representan tres categorías asequibles al hombre corriente y al político ordinario: economía en los gastos generales, supervisión efectiva de los gastos y firme dirección central.

Finalmente, en la cuarta parte se presenta la Administración central en su contexto, en relación con otros

sectores del Gobierno británico, sin tratar de la organización formal, sino sólo de los modos con que los funcionarios públicos experimentan el funcionamiento de otros mundos de la vida pública británica.

La Administración central está, en la práctica, vinculada a la vida inglesa en muchos puntos. Los autores indican en esta última parte la naturaleza de algunos de estos contactos:

- Con el Parlamento y el mundo de los partidos políticos.
- Con los Tribunales de Justicia y el sistema jurídico, la Administración local.
- Con los organismos públicos administrativos que están fuera de la estructura de las administraciones central y local.
- Con la gente y el pueblo.

Señalan por último Mackenzie y Grove que su objeto, a través del libro, ha sido más descriptivo que crítico. En realidad, cualquiera que haya vivido con la Administración central británica cobra inevitablemente cierto afecto y respeto por ella y por su sistema, elaborado en gran parte mediante un profundo pensar y una crítica vigorosa.—P. G. M.

